

РОЗДІЛ 5 «КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО»

УДК 342.5 (045)

Курчин О. Г.,
кандидат юридичних наук

**СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА
ОСНОВА МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ**

Стаття присвячена дослідженню концептуальних аспектів визначення системи місцевого самоврядування як інституціональної основи містобудування на рівні функціонування локального соціуму (територіальної громади). Стверджується, що залучення європейського досвіду є важливим напрямом муніципального реформування, оскільки всебічна реалізація європейського вектору зовнішньої політики України потребує створення ефективної системи публічного управління і активізації роботи у цьому напрямі місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: міське самоврядування, муніципальне право, децентралізація, публічна влада, містобудування.

The article is devoted to the study of conceptual aspects of determining the system of local self-government as an institutional basis for urban development at the level of functioning of a local society (territorial community). It is argued that attracting European experience is an important area of municipal reform, since the comprehensive implementation of the European vector of Ukraine's foreign policy requires the creation of an effective public administration system and the intensification of work in this direction by local state executive authorities and local self-government bodies.

Keywords: local government, municipal law, decentralization, public authority, urban development.

Актуальність дослідження. Феномен місцевого самоврядування який включає до себе не тільки здійснення відповідною спільнотою людей (територіальною громадою) відповідних публічно-владних функцій, а й створення відповідного середовища проживання, тобто телеологічно спрямовану діяльність зі створення місць проживання і перетворення території в залежності від екзистенційних потреб та інтересів населення.

Центральне місце в такій діяльності займає містобудування як комплексна багатогранна діяльність суспільства, що спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях та районах розселення.

Водночас наведена дефініція потребує свого уточнення. По-перше, у містобудуванні головну роль відіграє локальне суспільство, тобто територіальна спільнота людей – територіальна громада, що сама здійснює комплексну багатогранну та цілеспрямовану діяльність, що спрямована на створення матеріально-просторового середовища для своєї життєдіяльності. По-друге, таку діяльність територіальна громада об'єктивно може здійснювати тільки у колективістському розумінні за допомогою відповідних організаційних та структурно-нормативних чинників, тобто тільки у рамках місцевого самоврядування.

Таким чином, міське самоврядування становить інституціональну основу містобудівної діяльності, і саме з таких позицій слід розглядати зазначену проблематику у сучасних умовах становлення та розвитку децентралізованого підходу до здійснення публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Заслужовують на увагу праці, присвячені окремим аспектам функціонування місцевого самоврядування у національних правових порядках. Це, зокрема, роботи: М. Баймуратова, О. Батанова, Ю. Берестнева, С. Большакова, М. Гіряк, Н. Глевацької, В. Григор'єва, З. Демічевої, І. Демченка, В. Журавського, В. Кампа, В. Кравченка, А. Нортон, Л. Михайлишиної, М. Орзіх, В. Писаренка, М. Пітцика, Н. Пронюк, О. Пушкар, В. Рубцова, П. Трачука, К. Хімсворта та ін.

Однак наявні праці не містять комплексного підходу до питання муніципально-правового аспекту здійснення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні як іманентному інституціональному середовищі її реалізації на локальному рівні публічного управління.

Мета статті – дослідити теоретичні і практичні аспекти реалізації місцевого самоврядування як інституціональної основи здійснення містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Дослідження основних тенденцій розвитку системи місцевого самоврядування визначають, що на процеси розвитку МС впливають як зовнішні, так і внутрішні фактори. До зовнішніх доцільно віднести розвиток тенденцій світового рівня на міжнародній арені, співпраця з іншими міжнародними акторами з питань розвитку місцевого самоврядування, підтримка центральним урядом системи МС тощо. Серед внутрішніх факторів визначмо політику кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, реалізацію потреб громадян, якісне здійснення працівниками органів МС своїх посадових зобов'язань та ін. Захищаючи та реалізуючи інтереси населення органи МС здійснюють певний вплив на державну політику в цілому.

В кожній країні існує певна модель місцевого самоврядування, тому доцільно розглянути існуючі типи організації та функціонування місцевих установ в зарубіжних країнах. Найбільш поширеними моделями є муніципальна (англосаксонська) та континентальна (французька) [1]. Представлені моделі істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером їх взаємовідносин із органами державної влади, за формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування.

Так, англосаксонська моделі охоплює Великобританію, Канаду, США, Австралію та інші, в основному колишні британські колонії. Характерними рисами для даного типу самоврядування є високий ступінь автономії місцевого самоврядування, виборність і контроль з боку населення; відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня). Крім того, відсутня пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим, на місцях немає уповноважених центрального уряду [2].

Протилежною концепцією до першої моделі стала континентальна, що застосовується у країнах континентальної Європи (у тому числі, в Україні. – Авт.), франкомовній Африці, Латинській Америці та державах Близького Сходу. Для цієї моделі характерні особливості: 1) у порівнянні з англо-американською моделлю тут більш високий ступінь централізації, а також наявне вертикальне підпорядкування; 2) поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях, а також створення інституції, яка буде здійснювати наглядову функцію за діяльністю муніципальних органів; 3) органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом, що є негативним принципом правового регулювання [3]. Тобто, модель ґрунтується на поєднанні прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування, де присутня підпорядкованість нижчестоящих ланок вищим.

Виділяють ще декілька моделей місцевого самоврядування. Іберійська система місцевого самоврядування використовується в країнах Латинської Америки, де населення адміністративних одиниць (муніципій) цих країн обирає раду та головну посадову особу. Радянська система використовувалася в колишніх і використовується в нинішніх країнах соціалізму (КНР, В'єтнам, Куба) [4].

Існує ще п'ята модель, так звана змішана, що характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделі та набула поширення в Австрії, Російській Федерації, ФРН.

Вивчаючи моделі місцевого самоврядування, можна виділити скандинавську модель, оскільки вона має відмінності від класичних. Така характеристика є наслідком формування муніципальної політики Норвегії на основі історичних традицій, ще від XIX ст. Характерною відмінністю муніципалітету в Норвегії від інших Скандинавських держав є той факт, що положення про місцеве самоврядування не прописані в головному законі країни – Конституції. Виходячи з розвитку історичних традицій в країні розвиток політики місцевого самоврядування відбувається також на основі традиційних принципів.

Були спроби внесення змін, поправок та ініціатив з питань місцевого самоврядування у Конституцію Норвегії ще у 1814 р., але вони виявились неіснуючими, нові ініціативи не отримали підтримки більшості. Тому на даному етапі основним документом, що регламентує розвиток муніципалітету в європейських державах, є Європейська хартія місцевого самоврядування, та підкріплюється національними законами з даної сфери [5].

Можна також зазначити про відносну самостійність органів місцевого самоврядування Норвегії, оскільки вони відділені від органів державної влади та не знаходяться під їх

безпосереднім керівництвом. Таким чином, можна спостерігати розвинену децентралізацію муніципальної системи в країні.

В Норвегії, як і більшості сучасних держав, управління справами локального рівня здійснюється органами місцевого самоврядування, що формується на засадах прямого, рівного і загального виборчого права з допомогою тайного голосування.

Важливо зазначити, що розвиток внутрішньої політики держави безпосередньо формує критерії зовнішньої політики, зовнішня політика є провідним внутрішнім, тому важливо проводити збалансовану політику всередині країни для її успішної реалізації на міжнародній арені. Тобто, на світовому рівні забезпечуються головні національні інтереси країни, що забезпечують безпеку держави та її внутрішній розвиток.

Для характеристики внутрішньої політики Норвегії в рамках питання дослідження розглянемо реалізацію цієї політики на міжнародному рівні, яка є продовженням основоположних національних інтересів країни, котрі в свою чергу, мають вплив і на розвиток державних та місцевих органів влади.

Тож, акцентуючи увагу на процесах, які відбуваються на міжнародній арені в останні роки можна виділити основні задачі зовнішньої політики Норвегії на сучасному етапі. Головною метою є захист інтересів країни (цінностей, безпеки, добробуту) [6]. В свою чергу, зовнішня політика базується на основі пріоритетних цінностей, які Норвегія розділяє зі своїми союзниками та міжнародними партнерами.

Основні цілі та засади зовнішньої політики Норвегії знаходяться у законодавчих актах уряду країни (Стортінгу) та визначають напрямки розвитку та здійснення політики держави на міжнародній арені. Окрім державних актів основні положення зовнішньої політики містяться в міжнародних документах, які уклалися Норвегією з іншими країнами в сферах політичних, військових, економічних відносин; і документах, які були заключні між Норвегією і світовими організаціями (ООН, НАТО, ОБСЄ, Рада Європи, МВФ, ЄАВТ, Північна Рада).

Слід зазначити, що за останні приблизно 20 років відбулися значні зміни в сфері розвитку норвезьких національних інтересів. Це пов'язано зі зміною політичного становища на міжнародній арені наприкінці ХХ ст. Таким чином, дані зміни стосуються іноземних політичних елементів (тобто урядів інших країн), які можуть бути використані для захисту інтересів Норвегії [7].

На сучасному етапі можна виділити два шляхи зовнішньополітичної роботи. Перший шлях – спостереження за міжнародною ситуацією (в якій основними учасниками подій являються інші держави й недержавні суб'єкти – союзи, альянси) з метою швидкого реагування й вироблення відповідних заходів, щоб не допустити погіршення певної ситуації.

Другий шлях полягає в тому, що на основі загальних державних цінностей урядом розробляються нові стратегії для вирішення задач, які визначають зовнішню політику держави [8, с. 26-30].

У державних актах простежується п'ять головних задач зовнішньої політики держави:

1. Забезпечення політики безпеки Норвегії – спрямована на запобігання розгортання нових війн і появи інших факторів, які можуть спричинити загрозу норвезьким інтересам. Основою зовнішньої політики й політики безпеки Норвегії є трансатлантичні відносини, тобто активне співробітництво з НАТО. З цього випливає, що рішення США як важливого політичного актора на міжнародній арені мають велике значення для Норвегії в процесі вирішення політичних і економічних питань. Питання щодо майбутнього розвитку відносин Норвегії і НАТО: уряд Норвегії прагне до укріплення даного співробітництва задля забезпечення своєї національної оборони. В свою чергу, Норвегія гарантує підтримку зі своєї сторони у вирішенні міжнародних конфліктів та сприяє підтриманню системи колективної оборони.

2. Розвиток базових цінностей держави. Базові цінності визначаються для того, щоб знати, в якому напрямку державі рухатись на міжнародній арені. Так, основними напрямками зовнішньої політики є забезпечення прав людини, підтримка демократії й розвиток міжнародно-правового порядку. В рамках даного фактору Норвегія хоче ще більш активізувати співробітництво з Радою Безпеки ООН з метою підтримки організації у проведенні заходів, які сприяють підтриманню миру та безпеки.

3. Розвиток економічних інтересів країни. Норвегія прагне забезпечити ефективний економічний ріст, створюючи сприятливі умови для економіки, яка є дуже вразливою під дією зовнішніх факторів міжнародних відносин. Розвинена багатостороння система економічних

відносин є дуже важливим елементом норвезької зовнішньої політики. Зокрема, Норвегія здійснює свою торгову політику беручи участь у таких світових економічних організаціях: ВТО, ЄСЗ, САВТ.

4. Гуманітарна політика по відношенню до країн, що розвиваються. Норвегія бере участь у забезпеченні миру та створення примирення у країнах Азії, Африки і Латинської Америки. В деяких конфліктах країна виступає як посередник між країнами, які мають суперечки між собою та намагається сприяти розв'язанню даних проблем і недопущенню конфліктів переростати у більш серйозні конфлікти. Цілі даного зовнішньополітичного напрямку полягають в зміцненні зв'язків з розвиненими країнами і в прагненні побудувати дружні відносини з країнами, які перебувають на стадії розвитку.

5. Політика, спрямована на боротьбу проти зміни клімату. Уряд проводить активну кліматичну політику, яка полягає у зменшенні викидів парникових газів в атмосферу не менш ніж на 40%. Даний напрям розвитку зовнішньої політики є актуальним для Норвегії, оскільки за останні роки спостерігається велика кількість руйнувань, які викликані несприятливими погодними умовами, внаслідок чого велика кількість громадян вимушена змінювати своє місце проживання у зв'язку з неможливістю жити в природно небезпечних регіонах. Норвегія є країною-виробником енергоресурсів, й також багата на природні ресурси, таким чином маючи великі можливості для того, щоб зробити свій вклад в всесвітню боротьбу проти зміни клімату [9].

Крім цього, уряд Норвегії підтримує та розвиває політичне, економічне й культурне співробітництво як зі світовими провідними країнами, так і з країнами-сусідами. У своїй зовнішньополітичній доктрині Норвегія дотримується поглядів щодо мирного врегулювання спорів з допомогою підтримання системи колективної безпеки. Задля реалізації даних поглядів країна бере активну участь в Організації Північноатлантичного альянсу (НАТО) і підтримує співробітництво з Організацією Об'єднаних Націй (ООН). Крім світових міжнародних організацій Норвегія активно співпрацює в рамках економічного, соціального й культурного співробітництва з країнами Північної Європи (Данією, Фінляндією, Швецією та Ісландією) за допомогою участі в Північній раді [10].

Висновки. Отже, на підставі проведеного аналізу особливостей формування та реалізації моделей місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах як інституціонального середовища та основи здійснення містобудівної діяльності можна дійти до загального висновку концептуального характеру про те, що посилення ролі місцевого самоврядування (муніципалізація публічної влади) є основним напрямом сучасної конституційної реформи в сфері децентралізації, оскільки дає можливість поєднати передачу значного обсягу функцій та повноважень на рівень територіальної громади з наданням відповідної такому обсягу фінансово-економічної, матеріально-технічної та бюджетно-фіскальної основи для ефективного вирішення питань місцевого значення, що має стати належною основою для реалізації містобудівної діяльності в межах відповідних локальних соціумів (територіальних громад).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266> (дата звернення: 5.07.2019).
2. Вольфович Р., Грибанова Г. Системы местного самоуправления в зарубежных странах // Местное самоуправление: проблемы и перспективы / Санкт-Петербург, 1997. С. 3-45.
3. Либоракина М. И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/50330756.html> (дата звернення: 5.08.2019).
4. Скоков А. М. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах // Российский медико-биологический вестник имени академика И. П. Павлова. Москва : 2003. № 1-2. С. 184-192. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-upravlenie-i-samoupravlenie-v-zarubezhnyh-gosudarstvah> (дата звернення: 5.08.2019).
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 25.08.2019).
6. Norway's relation with the EU. The Storting article / The Ministry of Foreign Affairs. – Oslo: 2015. URL: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/reasons-eu/id2402051/> (дата звернення: 25.09.2019).
7. Foreign policy address to the Storting 5 March 2015 / Børge Brende. — Oslo: 2015.

URL:<http://www.norway.org.tr/Global/SiteFolders/webank/Foreign%20policy%20address%20to%20the%20Storting%20-%20March%202015.pdf>

(дата звращения: 25.09.2019).

8. Гуревич А. Я., Кан А. С. История Норвегии. Москва : Наука, 1980. 712 с.

9. Лебедева П. И. Скандинавские страны / П. И. Лебедева, Ф. Н. Полянский, Ф. Н. Петров. Москва : Огиз, 1945. 219 с.

10. Фокина В. В. Стратегия и концепции региональной интеграции стран Северной Европы // Санкт-Петербург и страны Северной Европы : Материалы восьмой ежегодной международной научной конференции (12-13 апреля 2006 г.). Под ред. В. Н. Барышникова, П. А. Кротова. Санкт-Петербург : РХГА, 2007. С. 453-457.